学术专论

清雍正年间的次县级行政机构及其职能探析

傅林祥

[摘要] 从雍正年间开始，分驻在村镇的府州县佐杂官员数量和类型有了较大的增加。本文初步拟定了一个次县级行政机构的标准，对这些官员进行分析，发现一些同知、通判和专业官员也符合这个标准，说明次县级行政机构的官员类型是比较广泛的。按照职能的差异，次县级行政机构可以分为三类：第一类仅有治安职能；第二类具有治安和司法职能；第三类还可以征收钱粮，已经与知州、知县的职能相接近。次县级行政机构的大量设立，加强了地方政府对基层社会的控制。

[关键词] 清代 地方行政机构 职能
[中图分类号] K249.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2011）－02－0060－08

On the Administrative Organizations Inferior to a County and Their Functions in Yongzheng-Reign in the Qing Dynasty

The number of assistant magistrates in the villages and towns has increased greatly since Yongzheng-reign. This article first tries to define the administrative organization inferior to that of a county and then makes an analysis on the assistant magistrates in the villages and towns. It shows that some Tongzhi (subprefect of subprefecture), Tongpan and other officials are within this system and thus proves the types of officials of the administrative organization inferior to that of a county varying. Their functions can be divided into three types. The first is only responsible for safety of a village. The second is authorized to deal with small lawsuits. The third can even collect principal tax, a similar function to a county magistrate. The large increase of administrative organization inferior to a county enforces the control of local government over the grassroots' society.

分防佐杂官员是清代县级地方政权的组成部分，直接管理基层社会。对这些官员的职能、设置及其管理区域的研究，近年来颇受学术界的关注。[①]雍正年间，分驻在村镇的分防佐杂官员的数量、职能都有较大的变化，对此后的制度有很大的影响。目前的研究成果，大多以巡检和州县分防佐贰为探讨对象，较少对管理基层社会的官员进行全面的考察。本文试就次县级行政机构的概念、判断标准以及雍正年间次县级行政机构的职能等问题作一些初步的探讨。

一、次县级行政机构的概念及判断标准

清代县级政区的官员设置，除知州、知县等正印官之外，还有一批佐贰、首领、杂职官（以下简称为佐杂官）。在顺治、康熙年间，

[收稿日期] 2010－10－20
[作者简介] 傅林祥（1961—），男，复旦大学历史地理研究中心副教授；上海 200433

巡检按照制度驻扎在村镇，佐贰官员与正印官同驻县城。当时，这些佐杂官员被视为冗员，遭大量裁撤。[②]雍正初，沿袭康熙年间的政策，要求各省督抚继续裁撤。[③]至雍正三年十一月，全国再次裁汰一百二十二员。[④]此后数年间，增设或裁撤的佐杂官员数量都不多。

雍正七年，新的道制和直隶州制度已经在全国推广，[⑤]新设置的县级政区数量也有较大增加。为加强对基层社会的控制，各省督抚逐渐提出将一些同知、通判（以下合称为“同通”）、州同、州判、县丞、主簿等官员移驻村镇，或在一些村镇新设此类官员。明代的次县级行政机构主要由典史与巡检组成，至此逐渐转变为由典史、巡检和其他分防佐杂共同组成。分防佐杂数量与官员类型的增加，是在县级以上行政制度整理基本完成的基础上展开的，也是雍正年间地方行政制度改革的一个重要组成部分。

对于由典史、巡检和其他分防佐杂官员组成的县以下的管理层级，清代文献中没有一个统一的称呼，当代学术界也没有取得共识。这些官员大部分是县级政权的组成部分，但又与知州、知县等正印官的辖区、职能有着明显的差别，因此本文称之为“次县级行政机构”、“次县级管理区域”。此处的“行政机构”相当于清代官员“衙门”，指的是某个官员及其相关的吏役，不是指由多个官员衙门组合而成的“政府”。[⑥]

目前对清代次县级行政机构的研究，主要集中在县丞、主簿、典史和巡检这几类官员。而对州县分防佐杂作某一类官员的专项研究是很有必要的，但同时也需要有综合性的探讨，才能了解清代次县级行政机构的概貌。雍正七年后，移驻村镇的佐杂官员种类较多，哪些是次县级行政机构，哪些不是？需要有一个标准用以衡量区别。笔者初步拟定了下列标准，希望得到学界同行的批评指正，以期能建立一个较为完善的标准，推进对次县级行政机构的研究。

衡量某一个佐杂官员是不是次县级行政机构的基本标准，可以参照历史政治地理有关行政区划的要素进行增减。行政区划的要素包括以下必要条件：地域范围（管理区域）、人口（管理对象）、行政机构（指政府）；充分条件则为行政层级、边界、行政中心、等第司法机构等。[⑦]结合次县级行政机构的特点，可以有下列基本标准。一是管理区域必须小于县级政区的幅员，但可以包括相连的两个或以上县级政区的局部区域。二是管理层级与对象，必须直接管理民众，无论该分防佐杂官员的官阶高低、隶属于哪级政府，在其管理区域内不能存在着更低级别的分防佐杂官员及其管理区域。三是职能，由于朝廷授予各个分防佐杂官员的职能有很大差异，而巡检数量最多，可用巡检的基本职能作为最低标准。四是该分防机构仅是某一官员的衙门，不与其他分防官员组合成一个“政府”。如果由数员官阶不同的分防官员共同组成了一个新政府，则形成了行政区划意义上的厅。除此之外，下列几项可以作为参考要素。第一，次县级官员需巡缉地方，应该拥有一定数量的民壮或夫役，即与巡检司弓兵的性质和数量相当的人员。第二，次县级官员的驻地一般在村镇，必须关注的是少数驻扎在州县城内，表面上不是分防佐杂，但实际承担着分防职能并有分防区域的佐杂官员。州县首领官驻扎在城内，或是负责全州、全县的治安，或是与分防佐杂分区管理，从某种意义上也可视作为是次县级行政机构。第三，次县级行政机构的督察关系。清代除了府厅州县的行政系统外，还存在着一个由守巡道员——捕盗同通（包括兼有捕盗职能的其他同通、直隶州州同、州判等）——次县级行政机构组成的分防治安系统。因此，次县级行政机构的上级督察者可以是厅州县正印官，也可以是捕盗同通。

基于上述标准，下面对雍正年间一些分防佐杂官员的事例进行具体分析。

同知、通判。同通的地位高于知县，而且大部分同通负责数个州县的分防事务，督率巡检、典史等官员负责地区治安。他们的管理区域一般为数个州县，大于县级政区，因此不是次县级行政机构。如雍正十一年，广州府共辖十四县，由理事同知、督粮通判与大官田、大埔坪、佛山镇捕盗同知分管捕务。[⑧]这是分防同通管理区域的一般性情形。

但是，少数同通与巡检一样，直接负责某

一区域的分防工作。这些同通驻扎之地一般为大的集镇或村落，或者是交通要隘。如南昌府新建县吴城镇为清代江西省四大镇之一。江西巡抚于雍正九年将事务较简的南康府同知移驻吴城镇："其吴城连属之樊家垅、排湾、丁家山以至南河头并对面之叶家洲、潘庄积、上西庄、象湖、独树三洲至横玲港为界，与松门、吉山一带俱令该同知就近管辖。一切盗逃、赌博、奸匪、打降等事，俱责成该同知稽查缉捕……除钱粮、命盗等大案仍由南昌府核转外，其逃犯、赌博等事，俱令该同知就近稽察查拏。"⑨同知的管理区域为吴城镇及其邻近区域，职能与巡检相似。原驻吴城镇的新建县吴城镇巡检，已经在雍正七年迁至三江口，⑩至此不再管理吴城镇。吴城镇同知起着分防同知、巡检的双重作用。

山东曹县桃源集也是一个大集镇，又地处交通要道。雍正三年，山东巡抚陈世倌担心曹县官员不能进行有效的管理，提出将曹州直隶州州同派驻桃源集："桃源集因地方繁庶，为州县扼要之区。今又添直、豫地方，诚恐曹县印官照料不及。查曹县捕务系曹州州同管辖，无容另设大员。应将曹州州同移驻桃源集，令其就近宣讲圣谕广训，清查保甲，庶乡民时闻政教，不致流于匪僻。"⑪由此，曹州州同不但负责督率整个曹县的捕务，同时又专门管理桃源集区域的分防事务。雍正七年，署山东巡抚岳浚认为曹州州同官阶太低，改驻兖州府同知："查桃源一集，向令州同移驻防守，但系微员，未足弹压。应改设同知一员，加以清军总捕职衔，则体统尊重，堪为保障……归集之各村庄内，或有逃盗、赌博、窝娼、奸拐、酗酒、打降等项事犯，潜匿邻境，许该同知径行差拘，一面行文挂号，如系逃盗、奸赌即行曹县审详，酗酒、打降听该同知发落，户婚、田土不得违例干预。"⑫同知直接管理桃源集及其附近的村庄，而且由于官阶较高，当嫌犯逃往邻县时，可以直接派人前去捉拿。

从雍正九年开始，广州城的新城由通判专管："请将通判、县丞移驻新城内外，专司巡夜防火等事，实为便益……再广粮通判、南海县县丞移驻，原以夜间巡防救护而设，如定更后，内城已闭，而新城内外遇有失察疏虞，即将通判、县丞各照专官例查参。"⑬通判专管广州新城内的巡夜、防火等事务，县丞专管新城外的事务。由前引可知，广州府督粮通判还兼辖番禺、香山、新安等县的捕务，也是起着双重作用。

清代四大镇之一的广东南海县佛山镇，镇区绵亘十余里，人烟稠密，洋商均在此进行交易，内外贸易发达。清初由五斗口巡检驻扎管理，因官衔太低，雍正十一年改设同知："所有佛山镇并五斗口司巡检管辖之十堡地方，除命盗等案并一切户婚、田土事件以及军流等罪犯，应由地方官承审。其余一切盗逃、赌博、私铸、私宰、私贩、拐骗、斗殴、掏摸等项词讼，该同知就近审理详结。至佛山既添设同知，毋庸复需巡检驻扎。查南海县属平州地方，为匪类出没要区，应将原驻佛山之五斗口司巡检移驻平州弹压。至该巡检原辖之十堡地方，照旧仍令专管巡缉。"⑭同知直接管理佛山镇，十堡地方的村落仍由五斗口巡检巡缉。佛山同知的职能，按管理区域的不同而有差异：佛山镇是由同知直接管理并审理详结相关案件，十堡地方是由五斗口巡检巡缉、佛山同知审理详结相关案件，南海、顺德、三水三县捕务由同知兼辖。

以上几员同通的辖区，均分为直接管理区域和兼辖区域。在直接管理区域，无下级分防官员，直接管理民众，起着次县级行政机构的作用；在兼辖区域，起着一般分防同通的作用。同为清代四大镇之一的湖北汉阳府汉口镇，管理模式与佛山镇不同。汉口镇为九省通衢，水陆交会，镇区长达十三里，清初设有一员巡检。因集镇区域过大，事务繁杂，雍正五年改设两员巡检分防管理。⑮巡检的地位太低，起不了威慑作用。于是在次年改派汉阳府通判驻汉口镇："止令缉捕逃盗，消弭奸匪，拏禁赌博、私宰，救御火灾，并照旧催督粮务，其地方事务不得干预。"⑯以通判督率两员巡检共同管理汉口镇，形成了与佛山镇不同的管理模式。由于该员通判下辖两员巡检，没有承担巡检的职能，不能归入次县级行政机构。

上引实例与制度说明清代的分防同通按其管理层级、管理区域可以分为三种：一种是督率数州县捕务，是次县级分防官员的监督衙

门；第二种是具体管理某一小区域，兼有巡检职能，可以视作为次县级行政机构；第三种是兼而有之，具有双重职能。

州同、州判。一些分防州同、州判也有独立的管理区域。如贵州省南笼府普安州州判驻扎黄草坝，“专理细事，并管三江，稽查奸宄，遇有命盗重案，仍报州审详。”[17]安徽省宿州徐溪口位于三省交界之区，水陆冲繁，五方杂处，离州城较远，奸匪易于藏匿，因而将宿州州同“移驻徐溪口，专任巡缉。如遇有奸宄、盗逃、赌博、逃人、私铸、私贩等事，皆附参州同，免参吏目，分划疆界，以专责任。”[18]普安州、宿州均未设置巡检，因此普安州黄草坝州判、宿州徐溪口州同的辖区内也就没有巡检管理区域，这两员州同、州判都可归入次县级行政机构。

与同通一样，有些州同、州判被外派分防，也是缘于原先派驻的巡检地位太低。如广西省桂林府全州，地广人稠，“所属有西延司巡检地方，离州窎远，鞭长莫及，且与楚省相接，傜僮杂居，巡检一官职分卑微，不足以资弹压，请将西延司巡检裁汰，即以本州州同移驻西延司，庶可资其弹压。”[19]类似情形下外派的州同、州判，除了新承担的相当于巡检的职能外，往往仍要兼顾原有的职能。如安徽省颍州州同“止司盐捕、疏浚沟渠，并无别项职掌，似应即以州同移驻方家集，专任巡缉。其盐捕、疏浚事务仍可兼顾。”[20]

管河县丞。管河县丞兼管巡检事务，主要是在直隶省。雍正十一年，直隶省“再将河间县管河县丞移驻附堤之张各庄，清河县管河县丞驻扎临河之油房镇，俱兼巡检职掌，既可防河，而近堤村庄又资巡缉。”[21]乾隆年间，滦州管河州判兼胡家庄巡检。[22]

经历。经历是府、抚民厅的首领官，外派村镇的较少。较为典型的有以下两例。云南东川府在雍正五年设会泽县，治巧家营。因民众赴巧家营缴纳钱粮交通不便，雍正七年将县治移驻府城，成为附郭县。虽然县治迁走，但巧家营的地理位置仍十分重要，“与对江乌蒙相望，而以扯渡口亦属要汛，马书米粮坝田土俱属膏腴，应安设官员招徕开垦。”会泽县没有佐杂官员可以外派，就将同驻一城的东川府经历移驻巧家营。[23]另一例是苏州府经历移驻城外社坛地方，巡查胥、阊门外一带区域，原因是“苏州地方五方杂处，胥、阊门外一带，长（洲）、元（和）、吴三县界址交错，人烟聚集，踹匠众多，尤为紧要。”[24]而“三县印捕佐杂事务殷繁，且驻扎城内，相距既远，而地界交错，更有互相推诿之弊。”[25]派任何一县的佐贰官驻扎此地都不大合适，苏州府经历作为一府的首领官，可以兼辖三县地方，防止各县互相推诿。

驿丞兼巡检衔。驿丞的本职是管理驿站事务，在顺治、康熙年间被大量裁撤。雍正年间，部分驻扎在集镇的驿丞兼巡检衔，巡缉地方。“吴桥县之连窝镇……等九处，俱将旧有驻扎之各驿丞兼以巡检职衔，仍带驿丞之事，令其就所派地方兼司捕务，两无歧误。”[26]雍正十二年，河南山东总督王士俊请求将宜沟镇驿丞、明港驿驿丞兼管巡检职衔，负责巡查捕务。[27]此后的乾隆年间，也有多员驿丞兼巡检事。

另一种情况是改驿丞为巡检，仍兼管驿务。雍正十年，署云贵总督高其倬认为：“云南曲靖府宣威州属之可渡地方，系通黔达蜀之咽喉要区，山深菁密，奸宄易藏。一切稽查防范，需员专理。宣威有知州、吏目，相距窎远，鞭长莫及。查倘塘、可渡二驿，设有驿丞一员，仅管驿马一十二匹，并无地方之责。似应改设巡检一员，分驻其地，即将二驿事务责令兼管，既可稽查地方，又可办理驿务。”[28]又如雍正十二年六月，福建改南安县大盈驿等驿丞为巡检，仍兼管驿务。[29]

税大使兼巡检衔。这种情况比较少见，笔者仅见一例：“怀庆府河内县之清化镇，请将税大使兼理巡检职衔，稽查匪类，以专责成。”[30]

以上各例，说明一些分防同通和专业官员在雍正年间逐渐成为次县级行政机构，或兼具次县级行政机构的职能。同时说明，直接管理民众、具有分防职能的官员类型是比较多的，在以往的研究中，上述官员的职能与管理区域没有得到关注。至于有清一代，究竟有哪些官员是次县级行政机构，或者是承担着次县级行政机构的职能，需要依据标准进行具体、深入

的分析研究，才能得出较为完整的结论。

二、次县级行政机构职能的差异

台湾学者在研究清代县丞时，以是否征收钱粮为标准，将县丞分为两类。一类是职权与知县无异的“分征县丞”。另一类是既无钱粮之责，更不得审理词讼，或者驻守县城，称为“留守县丞”；或者分驻外地，功能和巡检差别不大，称之为“分防县丞”。[31]也有的研究从巡检司辖区与县域的互动状态中推断：“种种现象均表明巡检司分防地方，已渐由具有单一职能的缉捕官转为行政职能逐步完善的民事官，从而具备了转变为新政区的潜在‘能力’。”[32]这些论述，很值得借鉴。清代从雍正年间开始，随着次县级行政机构的增加，他们的职能都有哪些差异和变换?

雍正年间在新设、复置、移驻次县级行政机构时，督抚一般都会在题本中写明该官员的职能。吏部等部在会议时，对这些官员的职能是否符合制度进行核对，并给出意见。最后由皇帝批准。综观雍正年间的相关事例，参照台湾学者对县丞的分类方法，次县级行政机构的职能可以分为三类，即“分防”、“分理”、“分征”。驻扎在州县城内的佐贰官员，如有分防区域，也可归入“分防”一类。

第一类“分防”官员只具备最基本的分巡职能，官员以巡检为主，包括县丞、州同、州判等。如顺天府大兴县采育、礼贤两员巡检，“凡稽查保甲，巡缉盗逃，以及严拿黄铜、赌博、宰牛等项，令其专管，以昭责成。遇有争讼小事，即就近委之审理。”[33]广东惠来县葵潭乡巡检，“除原管发配徒犯归惠来县知县管理外，其盗贼私枭等项，责令捕缉。”[34]河南开封府朱仙镇巡检，“专管稽察逃盗，点查保甲，驱逐流娼，查拿赌博，以专责成。”[35]“应将（安徽）定远县主簿移驻北炉桥东地方，巡查弹压，如境内遇有私盐、盗贼、赌博等事，皆附参主簿，免参典史。”[36]广西永福县驻鹿寨村县丞，“如有奸棍不法滋事，以及私盐、私宰、赌博、争讼等事，责令稽查缉捕，就近惩究。”[37]山东曹州驻桃源集州同，“就近宣讲圣谕广训，清查保甲。”[38]从上引事例可知，这类官员的职能主要有宣讲圣谕、化导乡愚、严行保甲、稽查奸匪，处理斗殴、赌博、逃盗、私宰、私贩、私铸、拐骗、掏摸等事件，是以治安为主。部分官员也有处理“争讼小事”的司法权。督抚一般在题本中申明，这些分防官员不得干预人命、户婚、田土等词讼，命盗大案则是绝对禁止干预。

第二类“分理”官员的职能，是在第一类的基础上增加了审理户婚、田土等案件的权力，遇到命盗重案仍需报知县处理，官员以州判、县丞为主。如福建省南安县驻罗溪县丞，“一切户婚、田土、斗殴细事，就近赴县丞控理归结，情重者仍归本县究讯。”[39]也有的只写明哪些案件不准受理，如贵州省“南笼厅属之普安州州判一员，令其驻扎黄草坝，专理细事，并管三江，稽查奸宄，遇有命盗重案，仍报州审理”,[40]说明其他均可受理。

第三类“分征”官员的职能，在第二类或第一类的基础上，增加了征收钱粮赋税事务。征收钱粮赋税一般是州县正印官的职责，分防官员拥有了类似的职能，说明其权力已经比较全面，因而在某些省份被视作为是一个独立的政区。相关的官员以州同、州判、县丞为主。如云南大理府驻迷渡通判，“管理地方，清查保甲，凡盗逃、奸匪、赌博责令查拏，户婚、田土词讼许其剖断，则宵小匪类无可潜藏为害，民间细事咸得就近完结。”[41]“迷渡”即“弥渡”。该员通判可以管理户婚、田土等词讼。

甘肃省宁夏府灵州驻花马池州同，“其宁夏所原额粮九百五十余石，即令该州同照原征收，按年追入奏销册内具题查核。其沿边五站驿马二十匹，亦令该州同管理，仍令灵州知州不时稽查。如有扣尅疲缺，即将该管上司查参。花马池彝市税银照旧仍令灵州经收，责成州同附近稽察，以免隐漏。人命盗案报明灵州审拟，户婚、田产一应细事即着该州同就近管理，仍报灵州查考。逃盗等件应如所请，照依巡检例，责令稽查。”[42]花马池州同职能是由两部分组成，首先是州同的职能：可以征收钱粮，管理户婚、田产等案件，只有人命盗案仍需报灵州审拟；其次是巡检的职能，管理逃盗事件。

在乾隆十六年闽浙总督喀尔吉善的奏折中，福建的闽县营前、侯官县大湖等 14 员县丞，都是分割都鄙，征收钱粮，审理一切户婚田土词讼。[43]其中的营前等 8 员县丞，均是在雍正十二年六月移驻或新设，[44]平潭县丞、罗溪县丞也是在雍正年间移驻，说明这些县丞在雍正年间已经具备相关职能。

第三类官员的权限已经非常广泛，他们与正印官之间在行政事务上是如何分工，个别督抚的题本中也有所提及。广东总督郝玉麟在设立高州府吴川县硇洲巡检司时说："设立硇洲巡检司巡检一员，驻扎硇洲地方，稽查保甲，盘缉奸匪，劝息斗殴。遇有命盗案件，详县勘验审结。该地钱粮委令就近代征，油单号簿皆由该县印发，奏销册籍由县办理。"[45]州县正印官的钱粮、刑名两大事务，该巡检除命盗案件不能审理外，其余均可办理，钱粮是"代征"，全县总的财政收支账仍由知县管理。

第三类官员中最为典型的是贵州省永丰州册亨州同、罗斛州判，他们可以审理命盗大案，征收钱粮，职能几乎与州县相同。雍正七年，署贵州巡抚沈廷正在题本中有详细说明：

> 南笼府永丰州属州同、州判所管册亨、罗斛、桑郎地方甚属辽阔，一切命盗、额征银米，俱令该州专管，势难兼顾……永丰州属册亨、罗斛所辖甲亭等处，距州遥远，往返需时，若仅以雀角细事归责州同、州判办理，命盗各案仍令知州专管，未免稽迟……请照康熙八年内，以贵阳府毕乌通判改为安顺府南笼通判，驻扎安笼，管理地方，凡命盗、钱粮、验尸、承审，俱与州县无异，请有部颁关防一颗，专管南笼钱谷刑名，统归安顺府管辖之例，清分疆界，将册亨、罗斛地方一切命盗等案，着令州同、州判专管，仍令永丰州兼辖统理。至册亨、罗斛等处额征秋米……令州同、州判就便征收，协同营员支放，岁底汇报该州查核奏销。并令知州不时稽查。兵民两便，事属可行……再查州同、州判所辖地方一应刑名钱粮，俱归州同、州判管理，上下文移仍用钤记，恐难凭信。应请铸给永丰州册亨州同、罗斛州判关防二颗，颁给该员等领用，以昭信守。[46]

从奏文中可以看出，册亨州同、罗斛州判各自有独立的辖区，其职能是参照南笼通判（即南笼厅）的权限划定，可以管理一切钱谷刑名事件，也可以审理命盗重案，并协同营员支放钱粮，这些都与州县正印官及抚民厅同通的职能很相近，他们的辖区已经类似于县级行政区划。雍正十二年三月，贵州巡抚元展成再次强调这两员佐贰职权的特殊性："其册亨州同、罗斛州判，虽系佐杂，均有钱粮命盗专责，实与州县不殊。"[47]也就是说，普安州被划分成三个区域，知州与州同、州判分区而治，三员官员职能基本相同。所办事务在年底由知州汇总后向上级政权报告，州同、州判不与南笼府发生隶属关系。因此，他们的辖区仍被视作是永丰州的一部分。

对于第三类次县级行政机构的辖区，有些省将其视作为行政区划。乾隆《云南通志》卷四载有五嶆通判、彝良州同、威信州判、弥渡通判、普溯州判、右甸通判，[48]说明编纂者已经将这些官员的辖区视作为行政区划。康熙、乾隆《清一统志》均未将这些区划当作政区处理，说明在朝廷大员的眼中，仍不能作为行政区划处理。乾隆十四年成书的《黔南识略》，将册亨州同、罗斛州判的辖区作为一个独立的行政区域，一同载入的还有大塘州判、三脚屯州同、凯里县丞、锦屏乡县丞的管理区域。[49]光绪年间，甘肃省有经征钱粮的分防佐贰 13 处，在编绘全省地图时，将这 13 处分防区域独立成图。[50]

以上事例说明，次县级行政机构的职能，最简单的为巡检的分巡职能，最全面的已经与抚民厅的职能相近，管理当地的司法、钱粮等事务。

综上所述，清代的次县级行政机构是县级政权（政府）的组成部分，与知县衙门形成了县级政权（政府）的两个管理层级，知县管理全县，次县级行政机构管理局部区域以治安为主的一些事务。次县级行政机构的组成，除了分防县丞、主簿和巡检外，还有州同、州判、水利县丞、经历、驿丞、税大使等，以及少数兼有巡检职能的分防同知、通判，需要研

究者依据次县级行政机构的标准进行分析判断。督抚在相关题本中，对次县级行政机构的驻地、管理区域和职能都有所规定。按照职能的差异，次县级行政机构可以分为“分防”（缉捕）、“分理”（审理细小案件、缉捕）、“分征”（征收粮赋、审理细小案件、缉捕）三类。“分征”类次县级行政机构中的一小部分，他们的职能已经与州县正印官相似，他们的管理区域在某种情形下被视为是一种行政区划。雍正年间次县级行政机构的增加，是雍正朝地方行政制度改革的组成部分，对地方政府来说，加强了对基层社会的控制，减少了州县正印官的工作强度，能及时处理相关案件；对百姓来说，减少了一部分民众交纳钱粮、进行诉讼的各类成本，“实于地方民生有益”。

---

①以往的研究已经在一些问题上取得了较为接近的观点，如分防官员有独立的管理区域，拥有一定的教化、行政、司法职能等等。相关的论文有陈祺助《清代台湾县丞与巡检司设置研究》（《高市文献》1995年第1期）、贺跃夫《明清县以下基层行政官署与乡村社会控制》（《中山大学学报》1995年第4期）、太田出《清代江南三角洲地区的佐杂“分防”初探》（载张国刚主编《中国社会历史评论》第二卷，天津古籍出版社，2000年）、张研《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》（《安徽史学》2009年第2期）、吴佩林《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》（《法制与社会发展》2009年第4期）、胡恒《清代巡检司时空分布特征初探》（《史学月刊》2009年第11期）等。

②胡恒：《清代巡检司时空分布特征初探》，《史学月刊》，2009年第11期，第43页。

③《湖南巡抚魏廷珍题请将湖南各属巡检应行裁并裁员本》（雍正二年八月初五日），中国第一历史档案馆编《雍正朝内阁六科史书·吏科》，广西师范大学出版社，2002年，第14册，第27页。

④《署吏部尚书孙柱题请准各省裁汰冗员本》（雍正三年十一月二十八日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第24册，第16页。

⑤参见拙文：《清康熙六年后守巡道性质探析》（《社会科学》，2010年第8期）、《清初直隶州的推广与行政层级的简化》（《历史档案》，2010年第4期）。

⑥按：清代州县政府的官员和吏役人员的组成，五朝《清会典·吏部》和瞿同祖《清代地方政府》均有所记载。

⑦周振鹤：《中国行政区划通史·总论》，复旦大学出版社，2009年，第9页。

⑧《广东巡抚杨永斌题请添设佛山同知一员专司稽察五斗口司巡检移驻平州本》（雍正十一年六月二十九日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第72册，第356页。

⑨《兼管吏部尚书事张廷玉题议准江西星子县吴城镇改隶新建县本》（雍正九年九月十四日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第66册，第172页。

⑩《清世祖实录》卷89，雍正七年十二月乙巳，《清实录》，第8册，第196页下。

⑪《山东巡抚陈世倌题请将曹县州同移驻桃源集地方添设衙役抽拨兵丁以资巡防本》（雍正三年十二月二十一日），《雍正朝内阁六科史书·户科》，第24册，第495页。

⑫《署山东巡抚岳浚题请桃源集改设同知管辖防汛兵丁附参直鲁豫官员朦混接收属县本》（雍正七年三月初四日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第47册，第177页。

⑬《广东巡抚鄂弥达题请将广粮通判移驻新城南海县县丞移驻十三行专司巡防本》（雍正九年四月十四日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第65册，第88页。

⑭《广东巡抚杨永斌题请添设佛山同知一员专司稽察五斗口巡检移驻平州本》（雍正十一年六月二十九日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第72册，第356页。

⑮《兼吏部行走朱轼题为湖北汉阳县添设汉口镇巡检请以安陆府知事阮存仁升转本》（雍正五年五月二十一日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第35册，第466页。

⑯《湖北总督迈柱题请将汉阳荆州通判分别移驻汉口沙市本》（雍正六年四月二十九日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第41册，第481页。

⑰《兼吏部行走朱轼题议贵州广西以红江划界设立州治营汛以安边境本》（雍正五年八月二十日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第37册，第307页。

⑱《兼管吏部尚书事张廷玉题议请准安徽宿州州同移驻徐溪口镇本》（雍正十年四月十九日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第68册，第120页。

⑲《广西巡抚金鉷题请准全州添设州判一员马平雒容二县复改腹俸武宣改隶浔州府本》（雍正七年十一月二十三日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第55册，第422页。

⑳《兼管吏部尚书事张廷玉题议安徽颍州州同移驻方

家集并筹设衙差等事本》（雍正八年六月初三日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第59册，第444页。
㉑《直隶总督李卫题请于故城县之郑家口等十一处各设巡检一员专司巡缉本》（雍正十一年七月初八日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第72册，第428页。
㉒《高宗实录》卷645，乾隆二十六年九月庚申，《清实录》，中华书局，1985年，第17册，第221页下。
㉓《兼吏部尚书事张廷玉题请准将云南会泽县改归附郭东川府经历分驻巧家营并设防汛官兵本》（雍正七年四月十七日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第48册，第390页。
㉔《署理苏州巡抚王国栋题请苏州府经历与金山卫经历对调张文彪等员调补把总守备等缺本》（雍正九年九月二十五日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第66册，第299页。
㉕《李卫酌议苏郡地方营制分防疏略》，乾隆《江南通志》卷93，《四库全书》本，第509册，第592页下。
㉖《兼管吏部尚书事张廷玉题议直隶故城等县各添设巡检一员及磁州州判移驻彭城镇等事本》（雍正十一年九月初七日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第73册，第43页。
㉗《河南山东总督王士俊题请于河南卫辉府等处添设通判巡检等员本》（雍正十二年正月二十五日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第74册，第68页。
㉘《署云贵总督高其倬题请将云南曲靖府宣威州倘可驿驿丞改设为可渡巡检本》（雍正十年十月二十六日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第70册，第187页。
㉙《清世宗实录》卷144，雍正十二年六月庚戌，《清实录》，第8册，第800页下。
㉚《河南山东总督王士俊题请于河南卫辉府等处添设通判巡检等员本》（雍正十二年正月二十五日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第74册，第68页。
㉛陈祺助：《清代台湾县丞与巡检设置研究》，高雄市文献委员会：《高市文献》，1995年第1期，第1-2页。
㉜胡恒：《清代巡检司时空分布特征初探》，《史学月刊》，2009年第11期，第51页。
㉝《兼吏部尚书事张廷玉题请准于直隶大兴县采育礼贤地方各添设巡检一员本》（雍正七年八月初七日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第52册，第584页。
㉞兼管吏部尚书事张廷玉题请准广东巡抚所请于惠来县属之葵潭添设巡检并选员调补本，七年十二月初八日，《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第56册，第230页。
㉟《河东总督田文镜题请增设祥符县巡检等职本》（雍正八年六月初三日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第59册，第451页。
㊱《署江南总督尹继善题请定远县主簿移驻北炉桥镇并建署等事本》（雍正八年五月十五日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第59册，第209页。
㊲《广西巡抚金鉷题请添设永福县县丞泗城府照磨平乐司巡检各一员本》（雍正十一年四月十六日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第71册，第514页。
㊳《山东巡抚陈世倌题请将曹县州同移驻桃源集地方添设衙役抽拨兵丁以资巡防本》（雍正三年十二月二十一日），《雍正朝内阁六科史书·户科》，第24册，第495页。
㊴《兼管吏部尚书事张廷玉题请将福建南安县县丞准其移驻罗溪适中地方本》（雍正九年七月二十八日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第65册，第586页。
㊵《兼吏部行走朱轼题议贵州广西以红江划界设立州治营汛以安边境本》（雍正五年八月二十日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第37册，第304页。
㊶《云南贵州广西总督鄂尔泰题请云南赵州原设迷渡巡检治所移驻白崖地方本》（雍正八年八月二十四日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第61册，第43页。
㊷《兼管吏部尚书事张廷玉题议甘肃静宁州巩昌州及宁夏府等处地方疆域设置官员等项事本》（雍正八年二月十六日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第56册，第258页。
㊸陈祺助：《清代台湾县丞与巡检设置研究》，《高市文献》，1995年第1期，第2页。
㊹《清世宗实录》卷144，雍正十二年六月庚戌，《清实录》，第8册，第800页下。
㊺《广东总督郝玉麟题请于高州府吴川县硇洲增设巡检并颁给印信本》（雍正八年八月十二日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第60册，第469页。
㊻《署贵州巡抚沈廷正题请铸给永丰州册亨州同罗斛州判关防管理刑名钱粮本》（雍正七年二月初十日），《雍正朝内阁六科史书·吏科》，第46册，第310页。
㊼《清世宗实录》卷141，雍正十二年三月庚子，《清实录》，第8册，第783页下。
㊽乾隆《云南通志》卷4，《四库》本，第569册，第99-143页。
㊾爱必达《黔南识略》卷3、10、28，贵州人民出版社，1992年，第48、102、234页。
㊿《东华续录（光绪朝）》光绪116，光绪十九年十一月辛丑，《续修四库全书》本，第384册，第483页上。